



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО  
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ  
NATIONAL AGENCY  
ON CORRUPTION PREVENTION

# УЗАГАЛЬНЕННЯ ЗОВНІШНІХ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ, ЯКІ ПОЛЯГАЮТЬ У НЕДОСКОНАЛОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

---

Вересень, 2020 рік





Одним із ключових інструментів запобігання корупції у органах публічної влади за Законом України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) є антикорупційні програми, які визначають засади реалізації галузевої політики щодо запобігання та протидії корупції у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери їхнього управління.

Вичерпний перелік суб'єктів, які зобов'язані приймати антикорупційні програми, визначений ст. 19 Закону. Необхідною передумовою прийняття антикорупційної програми є проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, а також визначення причин, що їх породжують та з'ясування умов, що їм сприяють.

До повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) згідно положень ст. 11 Закону належить, зокрема:

- координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;
- погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи.

Методологією оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади (далі – Методологія), затвердженою Рішенням Національного агентства від 02.12.2016 № 126, визначено, що за категоріями корупційні ризики можуть поділятися на **внутрішні** – ймовірність виникнення яких безпосередньо пов'язана з організаційно-управлінською діяльністю в органі влади, та **зовнішні** – ризики, ймовірність виникнення яких не пов'язана з виконанням органом влади відповідних функцій та завдань; тобто виникнення яких залежить від зовнішніх факторів, у тому числі недосконалого або корупціогенного законодавства.

На виконання повноважень, визначених ст. 11 Закону, Національним агентством шляхом аналізу антикорупційних програм, погоджених у період з 01.01.2020 по 31.08.2020, узагальнено зовнішні корупційні ризики, які полягають у недосконалості нормативно-правових актів.

**Метою цього узагальнення** є аналіз та оцінка джерел корупційних ризиків у нормативно-правовому регулюванні правовідносин, що ідентифіковані суб'єктами затвердження антикорупційних програм за результатами оцінки своєї діяльності. Для ефективного вибору та застосування заходів мінімізації виявлених корупційних ризиків Національним агентством систематизовано пропозиції органів державної влади.

# 1. ПОКАЗНИКИ ЗВІТНОГО ПЕРІОДУ

---

Протягом 2020 року на погодження Національного агентства всього надійшло 39 антикорупційних програм, з яких:

- 32 програм прийнято в органах державної влади;
- 7 програм прийнято в органах місцевого самоврядування (обласних радах).

Станом на 01.09.2020 Національним агентством погоджено 21 антикорупційну програму та відмовлено в погодженні 12 антикорупційних програм, водночас 6 антикорупційних програм перебувало на стадії розгляду.

За результатами аналізу антикорупційних програм встановлено, що лише у 8 програмах органів державної влади було ідентифіковано корупційні ризики, що слід відносити до категорії зовнішніх, а саме:

- Вища рада правосуддя;
- Державна авіаційна служба України;
- Державна казначейська служба України;
- Державна міграційна служба України;
- Державна служба експортного контролю України;
- Конституційний Суд України;
- Міністерство молоді та спорту України.
- Національна гвардія України.

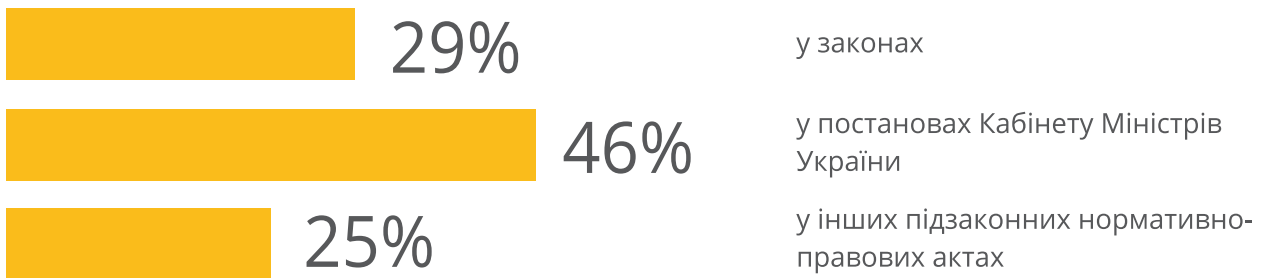
Загальна кількість ідентифікованих корупційних ризиків у проаналізованих антикорупційних програмах становить 142, з яких до категорії зовнішніх корупційних ризиків слід відносити 28, що складає 19,7 % від загальної кількості.



Ідентифіковані зовнішні корупційні ризики, які полягають у недосконалості нормативно-правових актів, в залежності від виду нормативного акту, на основну корупційну вразливість якого було вказано розробником антикорупційної програми, можна поділити на такі види:

- корупційна вразливість нормативного врегулювання на законодавчому рівні;
- корупційна вразливість, виявлена у постановах Кабінету Міністрів України;
- корупційна вразливість, виявлена у інших підзаконних нормативно-правових актах (укази Президента України, накази та інструкції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади).

## Корупційні вразливості законодавства виявлено:



## 2. ОГЛЯД ВИЯВЛЕНИХ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ, ЯКІ ПОЛЯГАЮТЬ У НЕДОСКОНАЛОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Відповідно до Розділу V Методології орган державної влади за результатами проведеної оцінки корупційних ризиків проводить опис ідентифікованих корупційних ризиків, їх чинників та можливих наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також надає пропозиції щодо заходів із усунення (зменшення) рівня виявлених корупційних ризиків.

### 2.1. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЕКСПОРТНОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ

Розглядаючи ідентифіковані органами ризику, варто відмітити вдалу практику Державної служби експортного контролю України (далі – Держекспортконтроль), експерти якої підійшли до оцінки корупційних ризиків у своїй діяльності відповідно до міжнародних стандартів управління ризиками.

Так, Держекспортконтролем виділено широке коло об'єктів оцінки корупційних ризиків – функцій та завдань органу та його посадових осіб, способів їх реалізації за кожним напрямом організаційно-управлінської діяльності органу, а також нормативно-правові акти, які їх регламентують. Також варто відзначити ступінь деталізації заходів, які Держекспортконтролем запропоновано для мінімізації ідентифікованих корупційних ризиків.

Держекспортконтролем ідентифіковано корупційну вразливість правового регулювання таких напрямів своєї діяльності:

- надання суб`єктам повноважень на право здійснення експорту, імпорту товарів військового призначення, та товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю;



- надання дозволів та висновків на право здійснення міжнародних передач товарів або міжнародних імпорتنих сертифікатів;
- проведення експертизи у галузі державного експортного контролю;
- застосування санкцій до суб'єктів здійснення міжнародних передач товарів - юридичних осіб;
- здійснення планових вибіркового перевірок фактичного використання за призначенням товарів, імпортованих в Україну.

#### **ЗМІНИ НОРМАТИВНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ, ЗАПРОПОНОВАНІ ДЕРЖЕКСПОРТКОНТРОЛЕМ ДЛЯ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ, СТОСУЮТЬСЯ:**

- Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання»;
- Положення про порядок надання гарантій та здійснення державного контролю за виконанням зобов'язань щодо використання у заявлених цілях товарів, які підлягають державному експортному контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 920 від 27.05.1999;
- Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1807 від 20.11.2003;
- Положення про порядок проведення експертизи в галузі державного експортного контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 767 від 15.07.1997.

Відповідальним суб'єктом, у першу чергу, пропонується забезпечити законодавче врегулювання здійснення експорту, імпорту товарів військового призначення, та товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю, шляхом внесення змін до Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» – встановити загальні вимоги, терміни розгляду та заходи контролю за розглядом заяв суб'єктів здійснення міжнародних передач товарів щодо надання суб'єкту господарювання повноважень на право здійснення експорту, імпорту відповідних товарів, умови застосування санкцій.

Порядок здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України №1807 від 20.11.2003, на недосконалість якого вказує розробник антикорупційної програми, також містить низку корупціогенних факторів, які потребують усунення. Це, зокрема, невичерпний перелік документів, надання яких може вимагати відповідальний орган державної влади, право Держекспортконтролю з власної ініціативи за рішенням Голови продовжувати/не продовжувати строк розгляду заяв суб'єктів господарювання про надання дозволів на право здійснення міжнародних передач товарів тощо.

Запропоновані Держекспортконтролем зміни до згаданих нормативно-правових актів є слушними, оскільки спрямовані на усунення в нормативно-правових актах корупціогенних факторів, які створюють умови для корупційних зловживань під час реалізації управлінських функцій.

## 2.2. НАЦІОНАЛЬНА ГВАРДІЯ УКРАЇНИ

Зовнішнім корупційним ризиком у діяльності Національної гвардії України було ідентифіковано недостатнє врегулювання процедур у сфері організації ведення військового господарства, посадового контролю за зберіганням та використанням матеріальних засобів, доведення до особового складу продовольчого та речового забезпечення, що створює умови для вчинення корупційних правопорушень. Також визнано недостатність врегулювання процедур списання військового майна та недосконалість існуючої процедури виявлення та врегулювання конфлікту інтересів при проведенні підсумкових перевірок, аудиту, інспекційних перевірок у військових частинах та необ'єктивне висвітлення їх результатів.

### **ДЛЯ ВПЛИВУ НА ІДЕНТИФІКОВАНИЙ КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ ЗАПРОПОНОВАНО:**

- розробити Правила носіння військової форми одягу в Національній гвардії України, Порядок організації та експлуатації автомобільної техніки, іншого майна номенклатури автомобільної служби в Національній гвардії України;
- внести зміни до Порядку списання військового майна в Національній гвардії України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17.01.2017 № 25.



Відсутність нормативно-правового акту, що регламентує ведення військового господарства, призводить до корупційних зловживань відповідальних посадових осіб, а також членів комісій при проведенні перевірок з питань збереження матеріальних засобів. Враховуючи викладене, пропозиції відповідального суб'єкта щодо усунення прогалин нормативного врегулювання правовідносин з розпорядження майном Національного гвардії є ефективним заходом впливу на корупційні ризики.

### 2.3. ДЕРЖАВНА КАЗНАЧЕЙСЬКА СЛУЖБА УКРАЇНИ

Державною казначейською службою України (далі – Казначейство) за результатами оцінки було ідентифіковано зовнішні корупційні ризики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, зокрема:

- можливість попередніх домовленостей між працівниками Казначейства та третіми особами під час повернення коштів з бюджетів (невиконання подань контролюючих органів у порядку черговості їх знаходження);
- порушення порядку розгляду матеріалів для здійснення безспірного списання коштів за судовими рішеннями (відшкодування сум ПДВ або пені, стягнення стягнутих до державного бюджету митних платежів).

#### З МЕТОЮ МІНІМІЗАЦІЇ ІДЕНТИФІКОВАНИХ РИЗИКІВ КАЗНАЧЕЙСТВОМ ЗАПРОПОНОВАНО:

- внесення змін до Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного або місцевого бюджетів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 03.09.2013 № 787;
- підготовка пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів (у тому числі у сфері бюджетного відшкодування ПДВ) у частині вдосконалення механізму безспірного списання коштів за судовими рішеннями (відшкодування сум стягнення стягнутих до державного бюджету митних платежів).

За результатами аналізу запропонованих заходів встановлено, що внесення змін до Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного або місцевого бюджетів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 03.09.2013 № 78, для забезпечення дотримання черговості повернення коштів у поєднанні з використанням модуля інформаційної взаємодії Казначейства з контролюючими органами,



є ефективним заходом для мінімізації корупційних ризиків під час казначейського обслуговування.

Водночас запропоновані розробниками заходи щодо внесення змін до нормативно-правових актів, які регулюють порядок безспірного списання коштів за судовими рішеннями (відшкодування сум ПДВ або пені, стягнення стягнутих до державного бюджету митних платежів), недостатньо деталізовані для надання належної оцінки їх ефективності.

## 2.4. ДЕРЖАВНА АВІАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

Державною авіаційною службою України (далі – Державіаслужба), серед іншого, за результатами оцінки ризиків ідентифіковано корупційну вразливість нормативно-правового регулювання взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування, задіяних в процесі погодження місця розташування та висоти об'єктів на приаеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може вплинути на безпеку польотів і роботу радіотехнічних приладів цивільної авіації.

Чинником корупційного ризику визначено неузгодженість положень Порядку погодження місця розташування та висоти об'єктів на приаеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може вплинути на безпеку польотів і роботу радіотехнічних приладів цивільної авіації, затвердженого наказом Міністерства інфраструктури України від 30.11.2012 № 721, Повітряного кодексу України та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

### ДЛЯ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ ДЕРЖАВІАСЛУЖБОЮ ЗАПРОПОНОВАНО:

- розробити проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Питання використання приаеродромної території»;
- внести зміни до Положення про використання повітряного простору України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів від 06.12.2017 № 954.

Варто відзначити актуальність ідентифікованого розробником корупційного ризику, зумовлену високим рівнем корупційної вразливості погодження місця розташування та висоти об'єктів під час забудови приаеродромних територій аеродромів «Київ (Жуляни)», «Київ Антонов-1» (Святошин), «Київ/Антонов-2» (Гостомель) та «Бориспіль». Ці правовідносини постійно перебувають у полі зору громадянського суспільства та неодноразово було предметом спору у низці судових проваджень.



Прогалини у правовому регулюванні створюють умови для корупційних правопорушень при погодженні місця розташування та висоти об'єктів на приаеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може вплинути на безпеку польотів і роботу радіотехнічних приладів цивільної авіації.

Запропоновані розробником антикорупційної програми зміни покликані визначити порядок визначення у містобудівних умовах та обмеженнях граничної висоти та планувальних обмежень забудови земельних ділянок на приаеродромній території; взаємодії з цією метою уповноваженого органу містобудування та архітектури з експлуатантом аеродрому, уповноваженим органом з питань цивільної авіації та/або уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі державної авіації; отримання відомостей про перевищення аеродрому державної авіації (перевищення найвищої точки посадкової площі над рівнем моря); порядок встановлення обмежень використання приаеродромної території.

На додаток до запропонованих розробником заходів реагування слід зауважити, що впровадження Реєстру будівельної діяльності та Порталу державної електронної системи у сфері будівництва у межах реформування галузі містобудування України, що здійснює Міністерство цифрової трансформації України, також матиме значний вплив на ідентифікований корупційний ризик, оскільки це дозволить мінімізувати обов'язковий особистий контакт фізичних (юридичних) осіб або їх представників із суб'єктом владних повноважень, а також забезпечити об'єктивність та прозорість прийняття рішень.

## 2.5. МІНІСТЕРСТВО МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ

Міністерством молоді та спорту України (далі – Мінмолодьспорту) виявлено корупційну вразливість процедури проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів) розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка відповідно до порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049.

### ДЛЯ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ МІНМОЛОДЬСПОРТУ ЗАПРОПОНОВАНО:

- внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049 у частині впровадження електронної процедури проведення конкурсів з надання фінансової підтримки для виконання (реалізації) інститутами громадянського суспільства програм (проектів).

За результатами аналізу нормативно-правового акту, недосконалість якого є заявленим джерелом корупційного ризику, Національним агентством було виявлено, що процедура проведення конкурсу є недосконалою та застарілою, оскільки виключає застосування електронних майданчиків та інших інструментів, покликаних забезпечити прозорість та неупередженість прийняття рішення.

Крім того, положення порядку містять низку корупціогенних факторів, що потребують усунення, зокрема в частині діяльності конкурсних комісій та конфлікту інтересів їх членів, порядку прийняття та публікації рішень, відсутність механізму моніторингу заходів переможців конкурсу незалежними експертами.

Необхідність перегляду зазначеного нормативного акту обумовлена також тим, що порядок застосовується широким колом заінтересованих суб'єктів (центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування) та призводить до витрачання бюджетних коштів.

Враховуючи викладене, запропоновані зміни є ефективними, оскільки покликані забезпечити прозорість процедури проведення конкурсу та усунути умови для обов'язкового особистого контакту учасників конкурсу або їх представників із суб'єктом владних повноважень.

## 2.6. ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

Державною міграційною службою України у своїй діяльності було ідентифіковано два корупційних ризики, що слід відносити до категорії зовнішніх. Зокрема, це ризики, що властиві правовідносинам, пов'язаним із виготовленням та оформленням паспорта громадянина України, а саме зловживання службовим становищем у частині сприяння безпідставному скороченню термінів виготовлення паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон.

Державною міграційною службою України обґрунтовано, що корупційна вразливість існуючої системи правовідносин щодо документування осіб паспортом громадянина України та паспортом громадянина України для виїзду за кордон обумовлена наявністю дискреційних повноважень.

Іншим ідентифікованим корупційним ризиком у діяльності Державної міграційної служби є зловживання службовим становищем у частині сприяння в оформленні паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон з порушенням вимог законодавства.



## ДЛЯ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ДЕРЖАВНОЮ МІГРАЦІЙНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ ЗАПРОПОНОВАНО:

- перегляд Порядку впровадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, затвердженого Указом Президента України від 27.03.2001 № 215 «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»;
- внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 № 152 «Про затвердження зразка бланка технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання не-дійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон».

За результатами аналізу виявлених корупційних ризиків слід зауважити, що публікації на веб-ресурсах правоохоронних органів та матеріали судових проваджень з Єдиного державного реєстру судових рішень підтверджують корупційну вразливість цих право-відносин.

*У березні 2020 року правоохоронці затримали під час одержання неправомірної вигоди за прискорену видачу біометричних паспортів завідувача сектором Оболонського районного відділу Центрального міжрегіонального управління Державної міграційної служби в Києві та Київській області<sup>1</sup>.*

*У травні 2020 року на Донеччині затримали начальницю Центру надання адміністративних послуг Миколаївської міськради Слов'янського району, яка отримала неправомірну вигоду у розмірі 15 тис. грн за оформлення 10 закордонних паспортів<sup>2</sup>.*

*Вироком Красноармійського міськрайонного суду Донецької області у справі №235/9820/15 начальника Красноармійського міського відділу Головного управління Державної міграційної служби України в Донецькій області визнано винним в скоєнні злочину, передбаченого ч. 3 ст. 368 КК України за оформлення паспортів без присутності людей, яким видавалися такі паспорти<sup>3</sup>.*

1 Службовця ДМС затримали на хабарі за прискорену видачу біометричних паспортів [Електронний ресурс] // Прес-служба прокуратури міста Києва – Режим доступу до ресурсу: <https://bit.ly/32u4YfU>

2 Посадову особу викрито на одержанні хабаря за безперешкодне оформлення закордонних паспортів [Електронний ресурс] // Прес-служба прокуратури Донецької області – Режим доступу до ресурсу: <https://bit.ly/33u5Sbp>

3 Вирок Красноармійського міськрайонного суду Донецької області у справі №235/9820/15 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/61276495>.

*Співробітники Державного бюро розслідувань затримали головного спеціаліста одного з відділів Управління у справах іноземців та осіб без громадянства Головного управління Державної міграційної служби в Харківській області, який вимагав і одержав 2500 доларів США неправомірної вигоди від представника громадянина Лівану, якому він обіцяв сприяти в безперешкодному набутті громадянства України<sup>4</sup>.*

Водночас відповідальним суб'єктом затвердження антикорупційної програми у пропозиціях не деталізовано, які саме норми згаданих нормативно-правових актів потребують внесення змін, що ставить під сумнів належний рівень розробки заходів впливу на ідентифіковані корупційні ризики.

## 2.7. ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ

Вища рада правосуддя ідентифікувала один зовнішній корупційний ризик у своїй діяльності, а саме: «Наявність недостатньо визначених понять (обставин) щодо неупередженості члена Вищої ради правосуддя під час розгляду питань та прийняття Вищою радою правосуддя (ВРП) та її органами рішень (статті 20, 33 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»)».

Так, ст. 20 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» регламентує права та обов'язки членів Вищої ради правосуддя, водночас ст. 33 цього ж Закону визначає порядок їх відводу (самовідводу) – обставини, наявність яких зобов'язує члена Вищої ради правосуддя заявити самовідвід, а також процедуру розгляду питання про відвід (самовідвід) та прийняття рішення на засіданні Вищої ради правосуддя чи її органу.

Так, згідно з ч. 1 ст. 33 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» член Вищої ради правосуддя не може брати участі в розгляді питання і підлягає відводу, якщо буде встановлено, що він особисто, прямо чи побічно заінтересований у результаті справи, є родичем особи, стосовно якої розглядається питання, або якщо будуть встановлені інші обставини, що викликають сумнів у його неупередженості.

### ДЛЯ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ ВИЩОЮ РАДОЮ ПРАВОСУДДЯ ЗАПРОПОНОВАНО:

- направлення пропозиції до Національного агентства щодо можливостей визначення своїх оціночних понять.

4 2500 доларів США за набуття українського громадянства — ДБР затримало посадовця ДМС [Електронний ресурс] // Державне бюро розслідувань – Режим доступу до ресурсу: <https://bit.ly/2E46zzO>



За результатами аналізу зазначеної норми Закону України «Про Вищу раду правосуддя», яка згідно позиції відповідального суб'єкта затвердження антикорупційної програми є джерелом корупційного ризику, необхідно зазначити таке.

Виходячи зі змісту ч. 1 ст. 33 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», перелік підстав для відводу (самовідводу) члена Вищої ради правосуддя є невичерпним.

Практика розгляду дисциплінарних справ Вищою радою правосуддя (зокрема, ухвала Третьої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя від 19.02.2020 у справі № 520/Здп/15-20) визначає, що підстави відводу (самовідводу) можна поділити на безумовні (чітко визначені законом) та оціночні (вимагають оцінки). До безумовних належать родинні відносини з особою, стосовно якої розглядається питання.

Оціночними є такі обставини, які можуть свідчити про особисту, пряму чи побічну зацікавленість у результаті справи, інші обставини, що викликають сумнів у його неупередженості. Факт особистої заінтересованості в результаті справи повинен ґрунтуватися на доказах. Ця підстава застосовується лише у випадку доведеності, що член Вищої ради правосуддя прямо чи опосередковано заінтересований у результаті розгляду справи. Для визначення упередженості потрібні докази, які б свідчили про наявність заінтересованості у результатах розгляду справи.

Правова природа та зміст оціночних обставин відводу (самовідводу) члена Вищою радою правосуддя виключає можливість чіткої регламентації таких обставин на рівні закону. Враховуючи викладене, запропонований захід реагування не є ефективним для мінімізації ідентифікованого корупційного ризику.

## 2.8. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Конституційний Суд України визначив як корупційний ризик «Нечітке формулювання, яке спричиняє певну правову невизначеність, що ускладнює розуміння частини третьої статті 89 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII (далі - Закон № 21 36) та не виключає необмеженого трактування у правозастосовній практиці».

Так, згідно ч. 3 ст. 89 Закону України «Про Конституційний Суд України» якщо Суд, розглядаючи справу за конституційною скаргою, визнав закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, але одночасно виявив, що суд застосував закон України (його положення), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України, то Конституційний Суд вказує на це у резолютивній частині рішення.

Конституційним Судом України виявлено наявність корупційного ризику у неврегульованості питання оплати послуг залучених спеціалістів та експертів з проведення експертизи у справі, що не виключає наявність дискреційних повноважень посадових, службових осіб Секретаріату Конституційного Суду України під час визначення розміру оплати послуг з проведення експертизи у справі.

Крім того визнано відсутність чіткого законодавчого регулювання форми повідомлення керівництву органу особою, яка претендує на зайняття посади, про близьку їй особу, що працює у цьому органі, що може призводити до приховування інформації особами, які претендують на зайняття посади державної служби у Секретаріаті Конституційного Суду України про працюючих у Конституційному Суді України близьких їм осіб.

#### **ДЛЯ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ ЗАПРОПОНОВАНО:**

- підготовка та направлення пропозицій до Національного агентства щодо необхідності усунення нечіткого формулювання, що наявне в ч. 3 ст. 89 Закону України «Про Конституційний Суд України»;
- підготовка та направлення пропозицій до Національного агентства з питань запобігання корупції щодо необхідності врегулювання Кабінетом Міністрів України норм оплати праці спеціалістів та експертів, що залучаються Конституційним Судом України для проведення експертизи у справі, яка проводиться за рахунок коштів державного бюджету;
- підготувати та надіслати пропозиції до Національного агентства з питань запобігання корупції щодо необхідності законодавчого регулювання письмової форми повідомлення керівництву органу особою, яка претендує на зайняття посади про близьку їй особу, що працює у цьому органі.

За результатами аналізу ідентифікованих корупційних ризиків слід відзначити, що нечіткість формулювання ризику, пов'язана з недосконалістю згідно ч. 3 ст. 89 Закону України «Про Конституційний Суд України», унеможлиблює належну оцінку запропонованих заходів реагування.



Аналіз норми ч. 3 ст. 89 Закону України «Про Конституційний Суд України» свідчить про відсутність положень, що містять корупціогенних фактор. Водночас Національне агентство готове розглянути пропозиції Конституційного Суду України, які суб'єкт затвердження має підготувати для виконання заходів антикорупційної програми, для обґрунтування потреби усунення нечіткого законодавчого формулювання.

Натомість неврегульованість питання оплати послуг залучених спеціалістів та експертів з проведення експертизи у справі є корупціогенним фактором, що породжує корупційні ризики. Враховуючи викладене, пропозиції Конституційного Суду України в частині врегулювання норм оплати праці залучених спеціалістів на експертів на рівні постанови Кабінету Міністрів України є ефективним заходом впливу на ідентифікований ризик.



## 3. Висновки та рекомендації

---

У першу чергу за результатами узагальнення виявлених корупційних ризиків слід відзначити, що органи державної влади намагаються приділяти увагу належному аналізу зовнішнього середовища під час проведення оцінки ризиків та виявити корупційні вразливості у своїй діяльності.

Водночас до суттєвих недоліків звітів деяких органів державної влади, складених за результатами оцінки корупційних ризиків та включених до антикорупційних програм, слід віднести нечіткі визначення та опис ідентифікованих зовнішніх корупційних ризиків, їх чинників та заходів щодо їх усунення.

Нечіткі формулювання ідентифікованих зовнішніх корупційних ризиків, їх чинників та заходів щодо їх усунення у антикорупційній програмі органу державної влади можуть свідчити про формальний підхід до оцінки корупційних ризиків в органі влади, та перешкоджає повному та якісному аналізу корупційних вразливостей діяльності органу.

Попри те, що практика підготовки та затвердження антикорупційних програм нормативно впроваджена та повною мірою функціонує в Україні з 2018 року, результати узагальнення пропозицій органів влади щодо зовнішніх корупційних ризиків, які полягають у недосконалості нормативно-правових актів, свідчать про формальний підхід суб'єктів затвердження до оцінки корупційної вразливості своєї діяльності.

Національне агентство не бере безпосередньої участі у оцінці корупційних ризиків, яку здійснюють суб'єкти перед прийняттям антикорупційних програм.

Інструментами впливу Національного агентства, що передбачені ст. 12 Закону, є можливість непогодження антикорупційної програми з наданням обов'язкових до розгляду пропозицій та зауважень, проведення планових та позапланових перевірок державних органів, зокрема щодо дотримання ст. 19 Закону «Про запобігання корупції», а також можливість внесення обов'язкових до виконання приписів про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених Законом, захисту викривачів.



До того ж Національне агентство як орган, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, наразі впроваджує новий стратегічний напрям, спрямований на посилення експертного потенціалу роботи Національного агентства з корупційними ризиками у діяльності органів влади. Практика погодження Національним агентством антикорупційних програм державних органів у попередніх роках, численні державні та громадські антикорупційні розслідування продемонстрували недостатню готовність органів влади до самостійного ґрунтовного аналізу корупційних ризиків.

На цей виклик Національне агентство має намір впровадити удосконалений інструментарій та галузевий підхід до роботи з антикорупційними програмами, стратегічний аналіз корупційних ризиків та експертну підтримку уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

Однак, жоден з цих механізмів не матиме визначального впливу на якість та повноту оцінки корупційних ризиків та виконання антикорупційних програм, оскільки модель самооцінки державних органів для оцінки корупційних ризиків, яка наразі запроваджена в Україні, може бути ефективною лише за умови, коли керівництво органів державної влади демонструє лідерство та прихильність до ідентифікації причин корупційних правопорушень та вдосконалення результатів діяльності.

Враховуючи викладене, Національне агентство наголошує на необхідності ефективного впровадження відповідальними суб'єктами заходів для виконання антикорупційних програм.

**Додаток:** Реєстр виявлених корупційних ризиків, які полягають у недосконалоості нормативно-правових актів на 11 арк. у 1 прим.



